Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 352 Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 12 BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2016

Bij brief van 16 december 2015 is u aangeboden de kabinetsreactie op de Evaluatie van de Wet SUWI en de Beleidsdoorlichting van artikel 11 van de begroting van SZW[1]. In die brief is ook stilgestaan bij de vragen die de Algemene Rekenkamer heeft gesteld over de verduidelijking van de verantwoordelijkheden van de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in relatie tot de gedecentraliseerde taken en verantwoordelijkheden in het domein werk en inkomen, waarbij onder meer is gevraagd naar een afbakening van de verantwoordelijkheden en verantwoording op decentraal en op centraal niveau. In voornoemde brief is toegezegd onze uitgewerkte opvattingen hierover aan uw Kamer voor te leggen.

Met deze brief lossen wij deze toezegging in. Dit wil zeggen dat wij enkele noties schetsen omtrent de ministeriële systeemverantwoordelijkheid in zijn algemeenheid en vervolgens specifiek zullen ingaan op onze visie omtrent de inhoud en vormgeving van deze verantwoordelijkheid ten aanzien van de Participatiewet (Pw). Hoewel wij over onze visie overleg hebben gevoerd met enkele andere departementen, beogen wij met deze brief uitsluitend een visie te geven op de verhoudingen zoals deze in het kader van de Participatiewet kunnen worden beschreven.

In het wetgevingsoverleg met betrekking tot de SZW-begroting voor het jaar 2016, d.d. 18 november 2015, is de Staatssecretaris reeds ingegaan op onze visie op de systeemverantwoordelijkheid voor SZW[2]. Deze uiteenzetting is onverminderd van toepassing. In deze brief gaan we nader in op de hoofdelementen van onze systeemverantwoordelijkheid. Waar nodig vallen we terug op hetgeen is uiteen gezet op 18 november jl.

[1] Kamerstuk 30 982/26 448, nr. 26.
[2] Kamerstuk 34 300 XV, nr. 82.

kst-34352-12
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Enkele algemene noties omtrent de ministeriële (systeem)verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid vloeit voort uit de Grondwet. De precieze betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid is afhankelijk van de bevoegdheden die een bewindspersoon heeft en zal daarom van geval tot geval kunnen verschillen. Wanneer gesproken wordt over de systeemverantwoordelijkheid[3] van een bewindspersoon, dan gaat het om een invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. De term systeemverantwoordelijkheid wordt doorgaans gebruikt wanneer taken en bevoegdheden bij een ander bestuursorgaan zijn belegd, maar de bewindspersoon wel verantwoordelijk is voor het functioneren van het systeem als geheel. Wat betreft de Participatiewet zijn de bewindspersonen van SZW dan ook altijd door het parlement aanspreekbaar op de werking van het stelsel van die wet. De concrete invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid vindt ook voor deze wet uiteindelijk plaats in het verkeer tussen kabinet en Kamer. In de volgende paragrafen gaan wij hier nader op in.

Opvattingen over inhoud systeemverantwoordelijkheid Participatiewet

Onder het systeem van de Pw verstaan wij het geheel van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, rechten, plichten en middelen om de doelen van de wet te verwezenlijken, in het bijzonder dat meer mensen, ook zij met een arbeidsbeperking, bij voorkeur in een reguliere baan gaan werken en dat er voldoende ondersteuning is door voorzieningen voor mensen die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien.

Voor de bepaling van de inhoud van de systeemverantwoordelijkheid is van belang dat er geen bestuurlijke hiërarchie is tussen de bestuurslagen. Burgemeester en wethouders leggen verantwoording af aan de gemeenteraad en hebben een grote beleidsvrijheid en -verantwoordelijkheid binnen de kaders en de doelstellingen van de wet. Wel is sprake van hiërarchie in de wet- en regelgeving van Rijk en gemeenten, waardoor gemeenten zich moeten houden aan de kaders die in die landelijke regelgeving zijn vastgesteld.

De wijze waarop door de bewindslieden van SZW en het parlement in het kader van de Pw en zijn voorgangers inhoud wordt gegeven aan de systeemverantwoordelijkheid, is in de loop van de jaren gewijzigd onder invloed van verschillende decentralisatieprocessen. Nadat in de jaren negentig van de vorige eeuw de bijzondere bijstand in beleidsmatig en financieel opzicht werd gedecentraliseerd, vond de echt grote decentralisatie op het terrein van SZW plaats met de invoering van de Wet werk en bijstand per 2004. Gemeenten werden nadrukkelijker verantwoordelijk voor de bijstandsverlening en de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Om hen optimaal de gelegenheid te bieden deze verantwoordelijkheid vorm en inhoud te geven, is overgegaan tot een aanzienlijke deregulering en derapportage. Ook de in 2004 nieuw ingevoerde budgetfinanciering droeg hieraan bij, omdat de inrichting daarvan gemeenten niet alleen een maatschappelijk maar ook een financieel belang geeft bij een zo goed en doeltreffend mogelijke uitvoering. In de interbestuurlijke verhouding heeft zich een parallelle ontwikkeling voltrokken waarbij de rol van het Rijk, en dus ook van de vakministers, zich heeft gewijzigd van centrale sturing naar sturing op hoofdlijnen.

---

[3] Wij gebruiken de term systeemverantwoordelijkheid conform de literatuur als synoniem aan stelselverantwoordelijkheid.

In de code Interbestuurlijke verhoudingen heeft dit alles ook zijn beslag gekregen. Deze code bevat afspraken tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen die eraan bijdragen dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel waar kan maken.

In deze context is bij de aanpassing van het toezichtarrangement ter uitwerking van de kabinetsreactie op het rapport «Van specifiek naar generiek» van de commissie Oosting[4], in de memorie van toelichting bij de «Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen»[5] aangegeven dat de systeemverantwoordelijkheid inhoudt dat de bewindslieden van SZW verantwoordelijk zijn voor:

- de wijze waarop gemeenten invulling kunnen geven aan hun taken, zowel via bevoegdheden als via de middelen en dat het Rijk zich alleen richt op het wettelijk kader en niet op de wijze waarop individuele gemeenten hun taken uitvoeren, omdat dat aan de colleges van burgemeester en wethouders is;
- het aanpassen van het systeem wanneer blijkt dat het wettelijke systeem niet goed werkt of niet meer toegesneden is op de problemen van deze tijd, en dat het gezamenlijk uitvoeringsresultaat van decentrale overheden een indicator kan zijn waaruit blijkt dat het wettelijk kader niet goed in elkaar zit;
- het toepassen van interbestuurlijke toezichtinstrumenten indien de medeoverheden in strijd met het recht of het algemeen belang handelen.

Hoewel de hiervoor geschetste ontwikkelingen zijn versterkt met de invoering van de Pw en de gelijktijdige (verdere) decentralisatie van de re-integratietaken, de WMO 2015 en de Jeugdwet, is, naar onze opvatting, de inhoud van de systeemverantwoordelijkheid voor de bewindslieden van SZW in de kern niet gewijzigd. Met betrekking tot de derde bullet van bovenstaande opsomming wordt nog opgemerkt dat niet alleen kan worden opgetreden tegen onrechtmatig handelen, maar ook tegen onrechtmatig nalaten. Aldus beschouwd heeft onze systeemverantwoordelijkheid betrekking op de inrichting van het systeem, de bijbehorende informatievoorziening en de interbestuurlijke interventie.

Opvattingen over vormgeving systeemverantwoordelijkheid Participatiewet

Onze opvattingen over de vormgeving van onze systeemverantwoordelijkheid schetsen wij via de vermelde drie hoofdelementen: de inrichting van het systeem, de informatievoorziening en de interbestuurlijke interventie.

<u>De inrichting van het systeem</u>

De landelijke wetgeving en de bijbehorende bekostiging is gebaseerd op de visie dat bevoegdheden en taken belegd moeten worden bij de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat en dat deze daarbij ook ruimte moet hebben om de uitvoering van de wet af te stemmen op de lokale omstandigheden.
Vanuit deze visie is de decentralisatie van de wet gepaard gegaan met een aanzienlijke deregulering en derapportage. De centrale regelgeving bevat daarbij vooral nog bepalingen waarvan in overleg met en door uw Kamer is geoordeeld dat differentiatie naar lokale omstandigheden niet wenselijk is omdat het of elementaire rechten en plichten van de burger betreft, dan

[4] Kamerstuk 31 200 VII, nr. 61.
[5] Kamerstuk 32 453, nr. 3.

wel de beoordeling daarvan, of omdat het instrumentele bepalingen betreffen ter facilitering van de uitvoerder.
Om gemeenten in staat te stellen om beleid en uitvoering daadwerkelijk af te stemmen op de lokale omstandigheden, is het een vereiste dat de financiële verhoudingen hierop worden afgestemd. Om die reden is in 2004 voor het inkomensdeel besloten tot invoering van budgetbekostiging en zijn de middelen voor de re-integratietaak die gemeenten voorheen als specifieke uitkering ontvingen op grond van de Wet participatiebudget, inmiddels overgeheveld naar de gebundelde integratie-uitkering Sociaal Domein. De budgetbekostiging – met als belangrijkste kenmerk dat de verdeling van het budget plaatsvindt op grond van objectieve maatstaven, welke niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn door gemeentelijk beleid – bevordert dat de gemeente zelf ook belang heeft bij een goede, doeltreffende en daarmee financieel beheersbare wetsuitvoering, waarvoor de gemeente ook de ruimte heeft vanwege de doorgevoerde decentralisatie en deregulering. De integratie-uitkering Sociaal Domein biedt gemeenten bestedingsvrijheid om een integrale aanpak mogelijk te maken.
De bewindslieden van SZW zijn hierop aanspreekbaar. Dat wil zeggen dat wij verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop de wetgeving is ingericht om ervoor te zorgen dat gemeenten over bevoegdheden en middelen beschikken om de Participatiewet zo uit te voeren dat wordt bijgedragen aan een transparant en activerend socialezekerheidsstelsel met zowel de borging van rechten voor mensen die op hulp van de overheid zijn aangewezen als de prikkel voor diezelfde mensen om aan het werk te gaan als dat weer kan.

De informatievoorziening

Het tweede hoofdelement van onze systeemverantwoordelijkheid betreft het verzamelen van informatie, om te kunnen beoordelen hoe het systeem werkt. Naar onze opvatting dient sprake te zijn van een actieve verzameling van actuele informatie. Niet bij wijze van toezicht, maar om op landelijk geaggregeerd niveau te beoordelen of het systeem werkt en of, en zo ja wanneer en in welke vorm aanpassingen wenselijk zijn. Enerzijds krijgt dit vorm in allerlei praktische contacten met gemeenten en regio's, maar ook in meer formele vormen, zoals monitoring, de wetsevaluatie en de structurele kwantitatieve beleidsinformatie. Concreter wordt hierbij gewezen op de vastgestelde set aan beleidsinformatie, de onderzoeken in het kader van de evaluatie van de Participatiewet – de eindevaluatie is voorzien in 2019 – de monitoring, zoals de WSW-thermometer en de uitkomsten van het stelseltoezicht door de inspectie SZW. De Kamer wordt jaarlijks op basis van de beschikbare informatie geïnformeerd over de uitvoering van de Participatiewet. Dit is voor het eerst gebeurd met de brief van de Staatssecretaris van 27 november 2015 met de uitkomsten van de eerste ervaringsonderzoeken onder gemeenten, werkgevers en cliënten[6]. Over het stelseltoezicht ontvangt uw Kamer ook regelmatig inspectierapporten. Bij de meer formele vormen van informatieverzameling worden gangbare beginselen toegepast, zoals opgenomen in de Spelregels interbestuurlijke informatie, in het bijzonder de uitgangspunten dat alleen informatie wordt verzameld die relevant is voor de systeemverantwoordelijkheid en dat de wijze van informatieverstrekking door gemeenten gepaard gaat met zo min mogelijk verantwoordingslasten.
Op de wijze van informatieverzameling zijn de bewindslieden van SZW aanspreekbaar.

Een recente situatie waarin wij aanleiding hebben gezien tot aanpassing van kaders en/of wetgeving betreft de inmiddels tot stand gekomen wet in

[6] Kamerstuk 34 352, nr. 1.

verband met harmonisatie van instrumenten ter bevordering van arbeidsdeelname van arbeidsbeperkten[7].

De interbestuurlijke interventie

Onze visie ten aanzien van de interbestuurlijke interventie is gebaseerd op het uitgangspunt dat decentralisatie van taken en bevoegdheden vertrouwen in de decentrale taakuitoefening impliceert en gezien de grote mate van beleids- en handelingsvrijheid, ook veronderstelt het aanvaarden door de rijksoverheid van differentiatie en prioriteitstelling in de decentrale uitvoeringspraktijk. Wij zijn niet verantwoordelijk voor keuzen die afzonderlijke gemeenten, binnen de grenzen van de wet, maken bij de uitoefening van de beleidsvrijheid die hen door de wetgever welbewust is gegeven. De beoordeling van de prestaties van individuele gemeenten is geen zaak van de bewindslieden van SZW. De invulling van de beleidsvrijheid, en de beoordeling daarvan in termen van rechtmatigheid en doeltreffendheid, is het primaat van de gemeente. De gemeenteraad stelt de kaders, het college handelt daarnaar en de gemeenteraad controleert het college. Snel ingrijpen door het Rijk ligt niet voor de hand. Wel kan het in bepaalde situaties nodig zijn, ter verzekering van het «eenheidskarakter» van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat, om interbestuurlijk te interveniëren, indien een gemeente buiten de grenzen van de wet opereert. Wij kunnen hiertoe gebruik maken van verschillende verticale beïnvloedings- en sturingsinstrumenten.

Een specifiek instrument daartoe is de aanwijzing. Dit instrument kan jegens een college van burgemeester en wethouders worden toegepast indien in de rechtmatige uitvoering van de wet sprake is van een ernstige tekortkoming en het zelfsturend vermogen van de gemeente tekortschiet. Onder het begrip «ernstige tekortkoming» wordt globaal verstaan een rechtmatigheidstekortkoming die vanwege aard, intensiteit of duur een wettelijk verankerd fundament van de wet te zeer schaadt. Evenals bij de toepassing van de in de Gemeentewet geregelde generieke instrumenten (vernietiging en indeplaatsstelling), geldt dat aan het juridische traject een bestuurlijk traject vooraf gaat, waarin de nadruk ligt op het oordelen door het Rijk op basis van juiste en volledige informatie en, indien tot een onwenselijke situatie is geconcludeerd, op het in de gelegenheid stellen van het gemeentebestuur om beleid en uitvoering binnen een te stellen periode in overeenstemming te brengen met hetgeen uit de wettelijke voorschriften voortvloeit. Indien een college de aanwijzing niet opvolgt leidt dat tot een korting op het budget als bedoeld in artikel 69 van de Pw, maar dit kan ook aanleiding geven tot toepassing van het instrument van de indeplaatsstelling.

Tot slot

De afgelopen decennia is in de Nederlandse maatschappij en politiek de breed gedeelde voorkeur ontstaan om overheidstaken zo dicht mogelijk bij de burger te organiseren tenzij dat op een andere wijze nuttiger, effectiever of efficiënter is. Wij zien, zoals ook gemeld in de brief van 27 november 2015 (Kamerstuk 34 352, nr. 1) over de eerste ervaringsonderzoeken, dat gemeenten en andere betrokkenen voortvarend met de wet aan de slag zijn gegaan. Verordeningen zijn vastgesteld en de uitwerking hiervan in beleid en werkprocessen is in volle gang. Wij juichen dit toe. Wij vinden het belangrijk dat gemeenten ook de tijd wordt gegund om, in samenwerking met hun partners, hun beleid en werkprocessen verder te ontwikkelen en de transitie te maken waarom de Pw vraagt, juist om op zorgvuldige wijze recht te doen aan de belangen van

[7] Stb. 2015, 547; zie voor de parlementaire behandeling Kamerstuk 34 194.

de kwetsbare doelgroep waarvoor de Pw van toepassing is. Bij de toebedeelde verantwoordelijkheden hoort voor gemeenten een ruime mate van beleids- en handelingsvrijheid en, zoals eerder gesteld, het aanvaarden door het Rijk van differentiatie en prioriteitstelling in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Dit is ook zo verwoord in december 2013 in de door uw Kamer aangenomen motie[8], over de aan gemeenten te bieden ruimte om maatwerk te kunnen leveren. Wij rekenen het tot onze verantwoordelijkheid om de ontwikkelingen nauwgezet te volgen en waar nodig knellende kaders aan te passen. Maar ook om corrigerend op te treden indien op een ernstige wijze sprake is van onrechtmatig handelen of nalaten door een gemeente. Bij voorkeur via overleg en overreding, maar als dat niet helpt met juridische instrumenten. Wij zullen uw Kamer blijven informeren over de voortgang in de Pw.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

[8] Kamerstuk 33 750 XV, nr. 41.